

University of Groningen

Annotatie bij Voorzieningenrechter Rechtbank Zutphen 16 mei 2002 (Geen bestuurlijke overmacht)

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2005

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E., (2005). *Annotatie bij Voorzieningenrechter Rechtbank Zutphen 16 mei 2002 (Geen bestuurlijke overmacht)*, Nr. AE2673, mei 16, 2002.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

VZNGR. RB. ZUTPHEN

16 mei 2002

(Mr. Borgerhoff Mulder)

Nr. 02/759 VEROR

(m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder)

Gw art. 9; Awb art. 3:2, 3:4, 3:46

Samenvatting: Betoging.

Er dienen zwaarwegende omstandigheden in het geding te zijn voor een beperking van het recht om te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel geen rechtvaardiging vinden in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Er van uitgaande dat de betoging zelf op de aangekondigde wijze zal verlopen, behoort de burgemeester aan de betoging de nodige politiebescherming te bieden, teneinde deze doorgang te doen vinden. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtsituatie dreigt te ontstaan. Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.

Verzoeker, te X, verzoeker,
tegen

De burgemeester van de Gemeente Harderwijk, verweerder.

1. Aanduiding bestreden besluit

Besluit van verweerder van 14 mei 2002.

2. Procesverloop

Verzoeker heeft bij brief van 14 mei 2002 namens het Comité verzoeker/A een bezwaarschrift bij verweerder ingediend. Bij brief van gelijke datum is verzocht om een voorlopige voorziening als bedoeld in art. 8:81 Awb.

Het verzoek is behandeld ter zitting van 16 mei 2002. Verzoeker is in persoon verschenen. Verweerder is eveneens in persoon verschenen, bijgestaan door mr.

J.S.W. Lucassen, advocaat te Zutphen.

3. Motivering

Ingevolge art. 8:81 Awb dient te worden nagegaan, of onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, een voorlopige voorziening vereist.

Voor zover deze toetsing meebrengt dat het geschil in de bodemprocedure wordt beoordeeld, heeft deze uitspraak daaromtrent een voorlopig karakter en is deze niet bindend voor de beslissing in die procedure.

Allereerst wordt overwogen dat het bezwaarschrift wordt beschouwd als te zijn ingediend door verzoeker persoonlijk, nu gesteld noch gebleken is dat het Comité verzoeker/A als een rechtspersoon kan worden aangemerkt. Verzoeker kan zonder meer worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van art. 1:2 lid 1 Awb.

Op 8 mei 2002 heeft verzoeker verweerder in kennis gesteld van zijn voornemen om op 18 mei 2002 van 14.00 t/m 17.00 uur in de Gemeente Harderwijk een demonstratie te houden "tegen de criminalisering van nationalisten en vermoorden van rechtse politici" en "voor het verbieden van extreem linkse criminele actiegroepen naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn".

Bij het bestreden besluit heeft verweerder de door verzoeker aangekondigde demonstratie verboden, omdat volgens verweerder ernstig moet worden gevreesd dat

het plaatsvinden van de demonstratie leidt tot ingrijpende wanordelijkheden en een ernstige verstoring van de openbare orde. In dit verband heeft verweerder - met name in het licht van de huidige maatschappelijke onrust na de moord op Pim Fortuyn en de omstandigheid dat de verdachte van de moord uit Harderwijk afkomstig is - gewezen op de mogelijkheid dat de Harderwijker bevolking agressief op de betoging reageert, op de mogelijkheid van ongewilde confrontaties met de bezoekers van het Dolfinarium en Six Flags (die gelet op het pinksterweekeinde in grote getale worden verwacht), alsmede op de waarschijnlijkheid dat de voorgenomen demonstratie veel mensen (ook buiten verzoekers eigen kring) zal aantrekken.

In art. 9 lid 1 Gw wordt het recht tot vergadering en betoging erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

In lid 2 is bepaald dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Regels als hier bedoeld zijn met name opgenomen in de Wet openbare manifestaties (WOM).

Ingevolge art. 5 lid 1 WOM kan de burgemeester voorschriften en beperkingen stellen of een verbod geven. Ingevolge art. 2 van deze wet kunnen bevoegdheden tot beperking van het recht op betoging slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Niet in geschil is dat de door verzoeker aangekondigde demonstratie als een betoging in de zin van art. 9 lid 1 Gw is aan te merken.

De hiervoor genoemde bepalingen, in hun onderlinge samenhang bezien, brengen met zich dat een betoging slechts in dwingende situaties preventief verboden mag worden.

Er dienen zwaarwegende omstandigheden in het geding te zijn voor een beperking van het recht om te demonstreren. Een dergelijke beperking kan in beginsel geen rechtvaardiging vinden in de overweging dat onwettige gedragingen van derden tegenover de deelnemers aan een betoging de verstoring van de openbare orde tot gevolg zal hebben. Er van uitgaande dat de betoging zelf op de aangekondigde wijze zal verlopen, behoort de burgemeester aan de betoging de nodige politiebescherming te bieden, teneinde deze doorgang te doen vinden. Een verbod is slechts gerechtvaardigd, indien er een bestuurlijke overmachtssituatie dreigt te ontstaan.

Daarvan is sprake wanneer de betoging naar redelijke verwachting gepaard zal gaan met dermate ernstige wanordelijkheden, dat er niet voldoende politie kan worden ingezet om de veiligheid van burgers en goederen adequaat te beschermen.

De rechter dient met de nodige terughoudendheid te beoordelen of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot het verbieden van de aangekondigde demonstratie. Dit neemt echter niet weg dat, nu het hier gaat om de uitoefening van een grondrecht, verweerder zal moeten aantonen dat hij zich in voldoende mate heeft ingespannen bij de uitvoering van de op hem rustende verplichting om te onderzoeken of door het treffen van passende maatregelen, dan wel het stellen van voorschriften en/of beperkingen, een vreedzaam verloop van de aangekondigde demonstratie mogelijk is.

Blijkens het bestreden besluit heeft de politie Noord en Oost Gelderland, district Noordwest-Veluwe in een mondeling advies te kennen gegeven voldoende personeel beschikbaar te hebben om wanordelijkheden te voorkomen, hetgeen verweerder ter zitting desgevraagd nog eens heeft bevestigd. Daarbij is aangegeven dat ook de Mobiele Eenheid kan worden ingezet.

Naar dezerzijds oordeel is de enkele overweging van verweerder dat het - ook voor de politie - onduidelijk is hoeveel mensen aan de betoging zullen deelnemen en dat de

aanwezigheid van politie een averechts effect zou kunnen hebben, ontoereikend voor terzijdestelling van het advies van de politie. Niet gebleken is dat de politie bij het uitbrengen van het advies geen inschatting heeft gemaakt van de daadwerkelijk te verwachten opkomst en de te vrezen wanordelijkheden en daarbij geen rekening zou hebben gehouden met de huidige maatschappelijke situatie.

Daarnaast heeft verweerder niet inzichtelijk gemaakt waarom in het onderhavige geval lichtere maatregelen dan een verbod van de demonstratie geen uitkomst kunnen bieden.

Op grond van het vorenstaande moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in strijd met de art. 3:2, 3:4 en 3:46 Awb is genomen. Hetgeen verweerder ter zitting nog heeft aangevoerd met betrekking tot de te verwachten grote verkeersdruk leidt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel.

Gelet op het vorenoverwogene zal het onderhavige verzoek om een voorlopige voorziening worden toegewezen. Verweerder heeft ter zitting, gevraagd naar de te treffen maatregelen bij een eventuele toewijzing van het verzoek, geen te stellen voorschriften en/of beperkingen genoemd, maar aangekondigd in dat geval een noodverordening te zullen vaststellen. Onder deze omstandigheden zal de voorzieningenrechter thans volstaan met schorsing van het bestreden besluit.

Niet is gebleken dat verzoeker proceskosten heeft gemaakt die op grond van art. 8:75 Awb voor vergoeding in aanmerking komen.

4. Beslissing

De voorzieningenrechter van de rechtbank,
recht doende:

- schorst het bestreden besluit;
- bepaalt dat de Gemeente Harderwijk het betaalde griffierecht ad € 109 aan verzoeker vergoedt.

Annotatie

Er waait een nieuwe wind, als het om demonstreren gaat. Sinds enige tijd accepteren rechters niet meer zo gemakkelijk het burgermeesterlijk verbod waardoor controversiële manifestaties in het verleden regelmatig werden getroffen (zie hierover recent A.J.Th. Woltjer, "De vrijheid van meningsuiting gedemonstreerd", *Ars Aequi* 2002, p. 385 e.v.). Tot voor kort was het voor een verbod van een betoging voldoende als de burgemeester stelde dat er reëel gevaar bestond voor ernstige wanordelijkheden die niet zouden kunnen worden voorkomen met de beschikbare politiecapaciteit.

Sinds enige tijd neemt de (lagere) rechter met dit verweer evenwel geen genoegen meer (zie A.E. Schilder, Van gunst naar recht? Over het problematische primaat van de vrijheid van meningsuiting, in: *Wetten, woorden, wensen, Opstellen over constitutie, wetgeving en beleid (Peters-bundel)*, Uitgave van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag juni 2002, p. 193 e.v.).

Van een preventief verbod kan volgens de nieuwe lijn in de jurisprudentie pas sprake zijn als er aantoonbaar onvoldoende politiecapaciteit is om de demonstratie in goede banen te leiden. Bij de berekening van deze capaciteit dient niet alleen uitgegaan te worden van de regulier beschikbare hoeveelheid politieagenten, maar ook van extra inzetbare eenheden en wel in een omvang die bijvoorbeeld bij risico-wedstrijden in het betaalde voetbal gebruikelijk is. Voorts dient de burgemeester inzichtelijk te maken waarom lichtere maatregelen dan een verbod van de demonstratie (zoals voorschriften en/of beperkingen) geen uitkomst bieden (Rb. Maastricht 22 maart 2001, JB 2001/104 (m.nt. R.J.N.S.)).

In een uitspraak van begin dit jaar besliste de voorzieningenrechter van Rotterdam dat een preventief verbod slechts gerechtvaardigd is indien er een bestuurlijke overmachtsituatie dreigt te ontstaan, oftewel een situatie waarin gevreesd wordt dat met alle beschikbare middelen (politie en bijstand) de veiligheid van burgers niet kan worden gegarandeerd. Die vrees voor wanordelijkheden dient op grond van concrete gegevens, waaronder ervaringsgegevens, gerechtvaardigd te zijn en voorts moet het in de verwachting liggen dat de inzet van gewone middelen niet toereikend zal zijn om de openbare orde te handhaven of te herstellen (Vz. Rotterdam 24 januari 2002, LJN-nr. AD8502).

Ook in deze voorlopige voorzieningenprocedure schorst de president van de Rb. Zutphen het besluit van een burgemeester waarin deze een betoging verbiedt die zich richt "tegen de criminalisering van nationalist en vermoorden van rechtse politici" en "voor het verbieden van extreem linkse criminele actiegroepen naar aanleiding van de moord op Pim Fortuyn." In de gegeven omstandigheden voelde de burgemeester er weinig voor om de demonstratie doorgang te laten vinden; de moord op Fortuyn vond slechts een week eerder plaats en er heerste een klimaat van grote maatschappelijke onrust. De vier argumenten die de burgemeester aanvoert op grond waarvan hij ernstig vreest voor ingrijpende wanordelijkheden en ernstige verstoring van de openbare orde, alsmede ontwrichting van het verkeer als gevolg van deze betoging, snijden echter geen hout volgens de rechter, nu de politie Noord en Oost Gelderland, district Noordwest-Veluwe laat weten over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken om wanordelijkheden te voorkomen.

De rechter stelt nu strenge eisen aan de omvang van de burgermeesterlijke bewijslast. Een eenvoudige verwijzing naar politierapporten waarin gewaarschuwd wordt voor dreigende wanordelijkheden is onvoldoende. Aan de omvang van de politie-inzet worden eisen gesteld, als ook aan de mate van concreetheid van de vrees voor wanordelijkheden. De Rotterdamse rechter eist zelfs dat die vrees met behulp van ervaringsgegevens geconcretiseerd dient te worden, een benadering die niet zonder risico is en zeker enige vragen oproept. Betekent dit bijvoorbeeld dat er eerst ongelukken moeten hebben plaatsgevonden, alvorens de burgemeester een volgende keer tot een preventief verbod kan overgaan? En hoe lang behouden ervaringsgegevens hun relevantie? Is het hierbij niet van belang om onderscheid te maken naar de aard van de manifestatie? Dient het om een zelfde (soort) groepering te gaan of maakt het niet uit wat de achtergrond is van demonstranten die ooit eerder met elkaar slaags zijn geraakt? Schiet de rechter hier nu niet lichtelijk door in het beschermen van het grondrecht. De burgemeester heeft toch immers tot taak om de veiligheid van burgers te beschermen door gewelddadige confrontaties te voorkomen en niet om proefondervindelijk te ontdekken wat wel of niet mogelijk is.

In deze benaderingswijze van de rechter is het goed om zich te realiseren dat de politierapportage veel gewicht krijgt. Indien hieruit namelijk blijkt dat er voldoende manschappen beschikbaar zijn om wanordelijkheden te voorkomen, dan is de beleidsruimte van de burgemeester sterk beperkt; in feite kan hij dan slechts voorwaarden en beperkingen aan de betoging stellen en is een preventief verbod niet mogelijk. Dat is gelet op de grondrechtelijke waarden die in het geding zijn terecht, maar het heeft wel als consequentie dat de regiopolitie buitengewoon zorgvuldig onderzoek dient te doen naar bijvoorbeeld de omvang en de aard van een demonstratie. In het onderhavige geval was aan deze bijzondere verantwoordelijkheid - althans volgens de burgemeester - niet voldaan.

De maatstaven die de Zutphense rechter hanteert om de toelaatbaarheid van het demonstratieverbod te toetsen zal langdurig ingewijden in het demonstratierecht niet

vreemd in de oren klinken. Ze zijn letterlijk ontleend aan het betoog van Minister Van Dijk van Binnenlandse Zaken bij de behandeling van de Wet openbare manifestaties in de Tweede Kamer (Handelingen II 27 januari 1988, Kamerstukken II 31-2236). Het is opmerkelijk dat het bijna vijftien jaren heeft moeten duren voordat deze interpretatie van de wet daadwerkelijk weerklank is gaan vinden in de rechtspraak. En dan nog is het maar afwachten of ook de Afdeling deze lijn zal volgen.

J.G. Brouwer/A.E. Schilder